



Les subventions des Etats-Unis et de l'UE au coton de 1995 à 2014

J. Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 10 mars 2016

Plan

- I – Subventions internes et taux de dumping des exportations de coton des Etats-Unis
- II – Subventions internes de l'UE au coton et taux de dumping de ses exportations
- III – Production et exportations de coton fibre de l'Afrique subsaharienne et de l'Ouest

Résumé

En 2004 l'OMC avait décidé de traiter la plainte des pays africains producteurs de coton du C4 – Burkina Faso, Bénin, Mali et Tchad – "*de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture*" mais rien n'a été fait et au contraire le Brésil, qui avait poursuivi les Etats-Unis (EU) à l'OMC sur le coton en 2002 et en 2006, a accepté en octobre 2014 de ne plus le poursuivre moyennant d'énormes subventions des EU pour solde de tout compte.

La négociation sur le coton est biaisée parce que les EU et l'UE refusent de considérer que leurs subventions internes bénéficiant aussi aux exportations sont des subventions à l'exportation, bien que l'Organe d'appel de l'OMC ait jugé qu'il fallait en tenir compte, y compris lorsqu'elles sont "découplées".

Les EU ont alloué 49,4 milliards de \$ (Md\$) de subventions au coton de 1995 à 2014, dont 32,6 Md\$ au coton exporté en ajoutant celles à l'huile et aux tourteaux de coton, soit 1,631 Md\$ par an en moyenne.

De son côté l'UE se targue d'être le bon élève dans le monde du coton puisque toutes ses importations se font à droits de douane nuls et qu'elle n'a jamais utilisé de subventions à l'exportation. Pourtant, si la part de l'UE dans la production de coton combinée EU + UE a été de 12,5% en moyenne de 1995 à 2014, sa part dans leurs subventions à l'exportation combinées a été de 40,4%, et a même dépassé 50% en 2010 et 2014 ! L'UE est exportatrice nette de coton depuis 2005, ses exportations ayant toujours dépassé celles du Burkina Faso, premier exportateur du C4, même si les 367 600 t exportées en 2014 sont minimes par rapport aux 2,6 millions de tonnes des EU. L'UE a le taux de subvention à la tonne de loin le plus élevé du monde et son taux de dumping a été de 211% en 2014, les subventions ayant été plus du double de la valeur du coton exporté.

En dénonçant le dumping du coton de l'UE il ne s'agit pas d'oublier que la grande majorité des producteurs de coton de Grèce et d'Espagne sont de petits producteurs auxquels le coton apporte de nombreux emplois et de bons revenus mais c'est aussi un excellent exemple de l'absurdité d'une politique agricole essentiellement bâtie sur le dumping puisque l'UE transforme de moins en moins de coton et est exportatrice nette croissante depuis 2005.

Si la production du C4 a augmenté significativement de 2011 à 2014, elle est restée inférieure à celle des années 2001-04 et il en va de même pour les exportations. Hors celles de coton

fibre, les exportations de la filière textiles-habillement de la CEDEAO sont très faibles, dont 15 M€ seulement en 2014 pour celles des filés, tissus et vêtements neufs, contre 373 M€ en Afrique de l'Est, où le droit de douane est supérieur. Inversement la CEDEAO a importé en 2014 pour 241 M€ de friperie.

Quand on sait que l'industrie textile a été à la base du développement de tous les PED qui se sont développés et qu'elle crée énormément d'emplois, on voit l'urgence pour la CEDEAO de reprendre en mains l'avenir de la filière coton qui doit reposer sur sa transformation régionale en vêtements afin d'en arrêter les importations et de réduire les exportations de coton fibre.

*
* *

Le coton représente un enjeu commercial très important pour les pays en développement (PED), et en particulier pour les pays exportateurs africains du "C4" (Burkina Faso, Bénin, Mali et Tchad) parce que, malgré que le Conseil général de l'OMC du 1er Août 2004 avait déjà donné mandat aux Membres *"de traiter le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture s'agissant de toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges qui affectent le secteur en ce qui concerne les trois piliers, accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation"*, le même mantra n'a cessé d'être répété depuis. Pire, le Brésil, qui a été le seul PED à poursuivre les Etats-Unis (EU) à l'OMC sur le coton en 2002 et à nouveau en 2006, a finalement vendu son âme pour un plat de lentilles – après la conclusion d'un premier accord en août 2010 où les EU lui ont accordé une subvention annuelle de 147 millions de dollars (M\$) et à nouveau en octobre 2014, où il a reçu 300 M\$ pour solde de tous comptes – en s'engageant de ne plus poursuivre à l'avenir les EU sur le coton quel que soit l'impact du nouveau Farm Bill. Et finalement le Brésil a rejoint les EU pour subventionner ensemble leurs producteurs de coton, provoquant ainsi la baisse du prix mondial au détriment des producteurs des PED, et en particulier des pays africains du C4 (Burkina Faso, Bénin, Mali et Tchad).

D'un autre côté l'UE se targue d'être le bon élève au sein du monde du coton puisque toutes ses importations se font à droits de douane nuls et qu'elle n'a jamais utilisé de subventions à l'exportation. Nous allons montrer que, même si la part de l'UE dans la production totale de coton combinée EU + UE a été de 14,2% en moyenne de 1995 à 2014, sa part dans leurs subventions à l'exportation combinées a été de 40,4%, 2,8 fois plus ! Elle a même dépassé 50% (50,4%) en 1995-00 et 2014 (50,6%).

I – Subventions internes et taux de dumping des exportations de coton des Etats-Unis

La tableau 1 présente les données requises pour évaluer le dumping des EU sur le coton : niveau et valeur de la production, subventions internes détaillées gérées par la CCC (Commodity Credit Corporation) et la Risk Management Agency (RMA) – certaines données sont aussi disponibles sur le site de l'OCDE –, et finalement les quantités et valeurs des importations et exportations et les taux de dumping.

On prend en compte tous les soutiens¹, y compris ceux notifiés à l'OMC comme *de minimis* : les soutiens dits "couplés" de la boîte orange ou MGS (mesure globale de soutien) de chaque

¹ Le concept de soutien est plus large que celui de subvention : au-delà des subventions qui impliquent toujours des dépenses publiques (financées par les contribuables), l'AsA et l'OCDE prennent aussi en compte le "soutien des prix du marché" (SPM) "financé" par les consommateurs et qui représente l'écart entre le prix à l'exploitation et le prix mondial rendu exploitation, considérant que les consommateurs (en fait les premiers acheteurs que sont

produit particulier ne sont pas comptés dans sa MGS tant qu'ils restent inférieurs à 5% de la valeur de production du produit (10% pour les PED). Les notifications à l'OMC ou à l'OCDE ne présentent pas les subventions "découplées" par produit – aides des contrats de flexibilité de production (PFCP), les aides à l'assistance aux pertes de marché (MLAP) et les aides directes fixes (FDP) –, car elles sont notifiées pour l'ensemble des produits dans la boîte verte des subventions exemptées de réduction, et c'est aussi le cas pour les paiements contracycliques (CCP) qui sont notifiées dans la MGS autre que par produit. Fort heureusement la CCC donne la valeur par produit de ces subventions, même si les bénéficiaires ne sont pas tenus de produire les produits pour lesquels ces subventions ont été accordées du fait de leur prétendu découplage (prétendu car l'Organe d'appel de l'OMC a jugé le 3 mars 2005 dans l'affaire coton des EU que les deux premières n'étaient pas découplées et ne pouvaient donc être notifiées dans la boîte verte et que la troisième était spécifique par produit). On a ajouté les subventions totales aux assurances agricoles car les EU n'ont notifié que les subventions aux primes d'assurances et on a calculé dans un autre document les subventions à l'irrigation².

Tableau 1 – Subventions internes, échanges et taux de dumping du coton des EU : 1995-2014

Millions de \$	1995/00	2001/04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Niveau et valeur de la production et prix à l'exploitation (de l'OCDE)												
Product° 1000 t	3763	4301	5201	4700	4182	2790	2654	3941	3391	3770	2811	3570
Valeur en M\$	5191	4317	5699	5015	5633	30453	379184	73512	6989	6291	5112	6178
Prix exploit° \$/t	1379	1004	1096	1067	1347	1091	1429	1865	2061	1669	1819	1731
Les subventions de la Commodity Credit Corporation (CCC)												
PFCP	600	108										
FDP		426,7	575,4	454,5	573,5	596,9	588,9	555,8	464,8	569,5	526,2	
CCP		725,4	1410,4	1281,3	267,2	727,8	889,9	82,6	1,1			
CEG	66,5	1011,7	934,2	1005,8	1,2	884,3	4,2					
LDP	192,6	334,8	250,2	105,7		131,2	4,4			10,3	10,3	103
MLG	187,4	19,9	4,9	6,6								188,1
CLIS	21,9	22,8	9,7	102,8	47	24,4	21,9	19,6	25,2	24,7	9,7	18,8
MLAP	344,4	131,2										500
ACRE										4,3	3,5	65,9
CEAAP STEP2	236,7	353,9	582	397	11	30	74,7	77,1	60,2	49,5	48,4	51,3
Stockage	48,2	78,3	139,4	206,1	32	81,7						57
Aides semences	43,9											
Total	1740,6	3081,3	3906,2	3559,8	931,9	2476,3	1584	735,1	551,3	658,3	598,1	984,1
Subventions sur les assurances et l'irrigation												
Assurances	272,9	390,3	234,7	365,8	197,1	342,7	230,4	321	1037,1	1079,4	599,8	605,7
Irrigation	161,9	133,1	112,5	104	96,3	89	88,5	88,1	87,7	87,2	86,88	86,3
Subventions internes totales et par tonne												
Total \$M	2175,4	3604,7	4253,4	4029,6	1225,3	2908	1902,9	1144,2	1676,1	1824,9	1284,78	1676,1
Subv° \$/t	578,8	838,5	817,8	857,4	293	1042,3	717	290,3	494,3	484,1	457,1	469,5
Sub/prix %	41,9	83,5	74,6	80,4	21,8	95,5	50,2	15,6	24	29	25,1	27,1
Importations de coton (code 5201)												
Tonnes	50536	7936	6552	6063	3661	1787	83	428	3624	2180	2248	2894
1000 \$	83328	16480	14152	13328	7706	4559	118	1408	15702	6632	6553	9399
Exportations de coton (code 5201) et taux de dumping												
Exp. 1000 t	1447,1	2784,6	3852,7	3825,1	2972,2	2890,9	2624,1	3134	2553,7	2839,7	2295,5	2451,6
Exp. en M\$	2433,5	2958,2	3929,4	4514,4	4588,7	4811,9	3365,5	5890,2	8466,3	6252,5	5628,9	4411,1
FAB \$/t	1682,1	1062,1	1019,7	1597,9	1544,1	1664,5	1282,4	1879,4	3314,8	2201,8	2451,7	1799
Subventions internes distorsives des échanges au coton exporté et taux de dumping												
Subventions M\$	836,5	2335,3	3151	2422	870,8	3013,3	1881,5	909,9	1262,4	1374,7	1049,3	1151,2
Taux dumping %	34,4	78,9	80,2	53,7	19	62,6	55,9	15,4	14,9	22	18,6	26,1
Subventions totales aux exportations compte tenu de celles à l'huile et aux tourteaux de coton exportés												
Sub huile+tourteau	38,2	63,5	48,9	86,8	40,8	178,7	41,8	22,8	80,1	80,1	45,2	59,7
Subv tot exportation	874,7	2398,8	3199,9	2508,8	911,6	3192	1923,3	932,7	1342,5	1454,8	1094,5	1210,9

Source : OECD (US PSE table 2015), CCC (<http://www.fsa.usda.gov/about-fsa/budget-and-performance-management/budget/commodity-estimates-book-and-reports/index>);

https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/pb08_book3.pdf;

https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/pb08_book4.pdf; J. Berthelot pour les subventions à l'irrigation ("Time is up for Developing countries to sue the US agricultural domestic subsidies", January 14, 2016)

PFCP: production flexibility contract payment; FDP: fixed direct payment; CCP: countercyclical payment; DP: deficiency payment; MLAP: marketing loss assistance payment; LDP: loan deficiency payment; MLG:

les commerçants et agro-industries) ont le droit d'acheter leur alimentation (et autres produits) aux prix mondiaux, ce que les droits de douane interdisent. Mais le coton n'a pas de "soutien des prix du marché".

² *US agricultural domestic subsidies, farm prices and administered prices equivalents from 1995 to 2014*, Solidarité, 17 February 2016.

marketing loan gains; CEG: certificate exchange gains; CLIS: commodity loan interest subsidy; CEAAP: cotton economic adjustment assistance (previous STEP2)

Les subventions par année civile correspondent à celles par année de production ou de commercialisation que nous utilisons. Par exemple l'année de commercialisation 2012-13 qui est celle notifiée à l'OMC ou utilisée pour les données de l'OCDE est attribuée à l'année civile 2012, mais les données des EU (de l'USDA) pour l'année budgétaire 2012-13 (1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013) correspondent à l'année civile 2013. Autrement dit les données de l'année budgétaire T correspondent à l'année de commercialisation précédente T-1.

Tableau 2 – Détails des subventions des EU de 1995 à 2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PFCP	687,3	605,2	641,2	616	574,7	474,7	452,8	-15,8	-2,5	-2,5
FDP								476,5	622,2	608,1
CCP								1263,6	216,8	1421
CEG				2,3	36,4	361,4	1763,1	657,8	157,7	1412,5
LDP			2,7	303,4	684,9	164,2	731,9	202,1	23,3	381,9
MLG			26,3	230,3	814,9	52,7	46,7	11,1	10	11,8
CLIS				35,4	76,6	19,5	25	21,9	19,6	24,7
MLAP				316,2	1225	524,9				
CEAAP STEP2	35	6,4	416,3	280,1	445,6	236,5	182	415,4	455	363
Stockage			23,7	78,1	143,9	43,3	62,1	73,4	87,9	89,6
Aides semences					78,7	184,6				
Coton de Géorgie				8						
Moins cotisations	-3	-3	-3	-2,8						
Total	719,3	608,6	1107,3	1867	4080,7	2060,7	3263,5	3126,2	1591,52	4344

On voit que les subventions au coton ont été particulièrement élevées de 2001 à 2006, compte tenu des prix mondiaux élevés et donc des prix FAB ("franco à bord" au départ du pays exportateur) de cette période, si bien que la subvention par tonne y a été la plus élevée. Avec les prix mondiaux bien supérieurs (reflétés dans les prix FAB) depuis 2010, les subventions des "marketing loans" liées au niveau des prix ont disparu et le taux de dumping a fortement baissé mais dépassait encore 23% en 2013 et 2014.

Au total 49,4 milliards de \$ (Md\$) de subventions ont été allouées au coton des EU de 1995 à 2014, dont 28,8 Md\$ au coton exporté soit 1,741 Md\$ en moyenne par an et même 32,6 Md\$ au total en ajoutant celles à l'huile et aux tourteaux de coton exportés, soit 1,631 Md\$ par an en moyenne (voir plus bas).

Les FDP (aides directes fixes), éliminées dans le Farm Bill de 2014, étaient accordées depuis 2002 aux producteurs de coton, basées sur 85% de leur volume de production d'une période récente et au taux de 0,0667 \$/livre de fibre (1470,5 dollars la tonne, \$/t), même s'ils n'étaient pas obligés de produire du coton puisque le FDP était prétendu découplé (ce que l'Organe d'appel de l'OMC a démenti en 2005).

Le CCP (paiement contra-cyclique) complétait aussi le FDP depuis 2002 : c'était la différence entre le prix d'objectif de 0,7125 \$/livre (1570,8 \$/t) de 2008 à 2012 et le "prix effectif" égal au FDP plus le plus élevé de soit le prix national moyen annuel à l'exploitation soit le "loan rate" (prix minimum garanti) de 0.052 \$/livre (1146,4 \$/t). Comme les prix du coton ont été élevés ces dernières années, il y a eu peu de CCP pour les producteurs de coton.

Le CEAAP (aide à l'ajustement économique du coton, ex-STEP2) : bien que les EU aient déclaré, durant la poursuite à l'OMC lancée par le Brésil en 2002, que les subventions du STEP2 étaient internes, l'Organe d'appel a confirmé le 3 mars 2005 *"la constatation formulée par le Groupe spécial... que les versements au titre du programme Step 2 en faveur des utilisateurs nationaux de coton upland des États-Unis... sont des subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés qui sont*

incompatibles avec l'article 3.1 b) et 3.2 de l'Accord SMC [sur les subventions et les mesures compensatoires]... et... que les versements au titre du programme Step 2 en faveur des exportateurs de coton upland des États-Unis... sont des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation au sens de l'article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture qui sont incompatibles avec les article 3:3 et 8 de cet accord et l'article 3.1 a) et 3.2 de l'Accord SMC".

Si le "programme de commercialisation pour les utilisateurs de coton" ou STEP2 avait déjà été modifié pour tenir compte du jugement de l'OMC si bien que ce soutien a disparu pour l'exercice 2007, en fait les utilisateurs ont reçu 4 cents pour chaque livre de coton upland utilisée aux EU du 1er août 2008 au 31 juillet 2012, et 3 cents par la suite et, dans le Farm Bill de 2014, *"Les aides ne peuvent être utilisées que pour des investissements pour acquérir, construire, installer, moderniser, développer, transformer, ou étendre les terres, plantes, installations, équipements ou machines"*³. Cependant *"Il y a deux principales différences entre le CEAAP et STEP2. Le CEAAP fixe un taux d'aide pour le coton upland utilisé quelle que soit son origine. Par contre STEP2 a utilisé un taux d'aide variable pour compenser les exportateurs et les utilisateurs des usines nationales de coton pour l'achat du coton upland des EU, qui tendait à être supérieur au prix mondial. En outre, les aides du Step 2 n'obligeaient pas à les utiliser à des fins particulières, elles pouvaient être utilisées à n'importe quelle fin"*. Mais l'assertion que les aides de la CEAAP bénéficient au coton importé comme au coton d'origine domestique n'est pas fondée étant donné le niveau négligeable des importations comme indiqué au tableau 1 : 2 894 tonnes en 2014, soit 0,36% des quelque 800 000 tonnes de consommation intérieure de coton des usines textiles, ces faibles importations se faisant dans le cadre de différents contingents bilatéraux puisque les droits de douane hors contingents sont très élevés. Un rapport de l'inspecteur général de l'USDA affirme que *"la FSA (Foreign Service Agency) ne peut pas démontrer que les 337 millions de \$ dépensés entre août 2008 et juillet 2013 ont stimulé l'industrie textile des États-Unis, ou déterminer dans quelle mesure l'aide a effectivement amélioré la condition des utilisateurs qui sont en concurrence sur le marché mondial"*.

Le montant du LDP (paiement compensatoire du prêt) est égal à la différence entre le prix du marché mondial du coton modifié par l'USDA – le soi-disant prix mondial ajusté (AWP) – et le loan rate (taux de prêt) de 0,52 \$/livre (1146.4 \$/t) lorsque le AWP est inférieur à ce loan rate, qui est un prix plancher. Dans le cadre du Farm Bill 2014, le loan rate peut varier pour le coton entre 0,52 \$/livre et 0,45 \$/livre, en fonction de l'AWP moyen des deux années précédentes. Le 21 Janvier 2016, le LDP était de 4,99 cents/livre, ou 1100,1 \$/t⁴.

C'est le nouveau programme STAX (Plan étagé de protection du revenu) qui est le plus controversé. C'est une subvention spécifique au coton qui complète la protection des recettes assurée par les polices d'assurance des cultures pour renforcer la protection à environ 90% des recettes attendues, ce qui élimine pratiquement les risques de les voir baisser. STAX offre une protection des recettes au niveau du comté pour de petites pertes de recettes de 10% à 30% du chiffre d'affaires anticipé, lorsque les recettes se situent à un niveau de 70% à 90% de celui escompté. Le gouvernement paie 80% de la prime de STAX, bien plus que pour l'assurance-récolte où il paie environ 65,2%. Le chiffre d'affaires escompté est fonction du prix prévu par le cours du contrat à terme du coton de février à l'échéance de décembre, multiplié par le rendement escompté (basé sur les rendements passés du comté).

³ <http://www.usda.gov/oig/webdocs/03601-0002-22.pdf>

⁴ <http://www.ams.usda.gov/mnreports/cnwwcmr.pdf>

La controverse réside dans le refus⁵ du Conseil national du coton (NCC) d'admettre le rapport de l'ICTSD sur *"Le Farm Bill des EU de 2014 et ses effets sur le marché mondial du coton"* par Christian Lau, Simon Schropp et Daniel A. Sumner⁶. Le rapport conclut que *"Aux prix à terme de 0,70 \$/livre, les producteurs de coton non américains perdent près de 3,3 milliards de dollars par an en recettes liées au coton. A des faibles prix de 0,40 \$/livre, ces pertes sont d'environ 2,8 milliards de \$, et à des prix élevés de l'ordre de 1,30 \$/livre, les producteurs de coton non américains perdent 6,5 milliards de dollars de recettes"* de sorte que *"nos résultats pourraient jeter les bases d'une poursuite réussie que les subventions américaines au coton continuent à provoquer une baisse significative des prix sur le marché mondial du coton, au sens des articles 5(c) et 6.3(c) de l'Accord SMC (sur les subventions et mesures compensatoires)"*.

Pour le Président du Conseil National du Coton (NCC), Gary M. Adams, *"Ceux qui critiquent la politique américaine du coton inscrite dans le mandat de Hong Kong et la Déclaration de Bali ne sont pas à jour et ces critiques sont infondées... Le rapport [de l'ICTSD] présente des résultats incohérents avec ceux d'autres études économiques; il dénature le sens du programme des prêts de commercialisation des Etats-Unis; il exagère l'utilisation de l'assurance des cultures par les producteurs; il gonfle les prestations de l'assurance-récolte, et tente de rejeter les conclusions antérieures du panel de l'OMC dans l'affaire coton initiée par le Brésil... La réalité est que la politique cotonnière américaine actuelle représente un changement radical du filet de sécurité agricole, qui met la politique américaine en cohérence avec ses engagements à l'OMC"*.

Et le NCC *"s'oppose fermement"* au projet de Décision du 12 Octobre 2015 du Cotton 4 (C4) *"de réduire de 50% en 2016 le soutien interne de la boîte orange, conduisant à une élimination complète d'ici 2018"*, car *"la réduction des subventions qui faussent les échanges est subordonnée à accord sur une "formule générale" qui soit mis en œuvre en un temps moindre que celui applicable en général, deux conditions préalables qui reposent sur un accord général sur l'agriculture établissant cette formule et la période de mise en œuvre. Les engagements d'accès au marché sont également subordonnés à une période de mise en œuvre connue, qui ne peut être établie que grâce à un accord agricole général"*. Mais ici, Gary Adams s'est contredit lui-même ainsi que la position des EU à Nairobi de ne pas conclure le Doha Round, quand il a ajouté : *"Nous comprenons que les Etats-Unis recherchent un accord limité pour la 10e conférence ministérielle de Nairobi, puis un accord sur le chemin à suivre pour aller au-delà de la déclaration de Doha. Nous soutenons une telle approche et nous croyons que les mesures déjà prises à ce jour par les Etats-Unis à l'égard de la politique du coton devraient être plus que suffisantes pour permettre aux négociateurs américains de résister à d'autres appels à faire des concessions sur le coton"*.

La NCC n'a pas tort de dire que le prix mondial du coton est de plus en plus influencé par les politiques cotonnières des principaux PED, en particulier de la Chine compte tenu de ses énormes stocks de coton. Mais la déclaration de Gary Adams que le prix de soutien minimum de l'Inde (MSP) *"se situe entre 0,70 \$ et 0,80 \$ la livre"* (une livre égale 0,4536 kg) est totalement erronée puisque le MSP a été de 3750 INR (roupies indiennes) pour 100 kg de fibre de longueur moyenne en 2014-15 et de 4050 INR pour 100 kg de longue fibre, correspondant, au taux de change moyen de 62,5654 INR pour 1 \$⁷, à respectivement 0,27 \$ la livre et 0,29 \$ la livre! En outre, le rapport de l'USDA GAIN du 30 Mars 2015 souligne que

⁵ http://agriculture.house.gov/uploadedfiles/10.21.15_adams_testimony.pdf

⁶ <http://www.ictsd.org/themes/agriculture/research/the-2014-us-farm-bill-and-its-effects-on-the-world-market-for-cotton>

⁷ <http://www.usforex.com/forex-tools/historical-rate-tools/yearly-average-rates>

"les prix du coton graine ont été inférieurs au MSP sur la plus grande partie de la saison". Une déclaration confirmée par le rapport annuel de 2015 de la NCC sur les perspectives du coton : "Avec des prix du marché intérieur inférieurs au MSP, la baisse de la superficie du coton en 2015 a été atténuée par le soutien du MSP"⁸. Et la Commission indienne sur les coûts et les prix confirme que "les prix de gros intérieurs de coton (brut ou fibre) ont été généralement plus faibles que les prix internationaux du 4^e trimestre 2010 au second trimestre 2014"⁹. Si bien que les exportations indiennes de coton ne peuvent être accusées de dumping.

Gary Adams ajoute que "Les producteurs de coton de l'Inde bénéficient également des prix subventionnés des engrais. Bien que cela ne se limite pas au coton, les subventions totales aux engrais sont estimées à plus de 9 milliards \$ par an". Il est vrai que, pour l'exercice 2013/14, les aides gouvernementales aux engrais et aux carburant ont été de respectivement 11,2 Md\$ et 14,1 Md\$. Il aurait pu ajouter que les subventions de la Chine au carburant agricole et aux engrais ont été de 17,3 Md\$ en 2014¹⁰. Mais ce type d'argument pourrait avoir un effet boomerang puisque les EU eux-mêmes subventionnent indirectement les intrants agricoles, principalement par des exemptions ou réductions des taxes sur l'énergie, dont le carburant et l'électricité. Or les dépenses des agriculteurs américains ont été en 2014 de 16,7 Md\$ pour les carburants agricoles plus 28 Mds pour les engrais¹¹.

Le tableau 3 souligne le niveau négligeable des importations américaines des produits du coton – du code HS 52 : coton fibre, fils et tissus, sans vêtements ni linges – venant d'Afrique sub-saharienne (ASS) de 1996 à 2014, qui ont représenté 0,004% des importations américaines totales de 2011 à 2014. Curieusement, le tarif moyen sur les importations venant d'ASS est un peu supérieur à celui venant de tous les pays, mais on ne peut en tirer aucune conclusion car les produits peuvent être différents. Naturellement les droits de douane sur le coton fibre, les fils et les tissus de coton sont inférieurs à ceux sur les vêtements mais on n'a pas le temps de faire ces calculs, d'autant plus que ceux-ci portent sur des centaines de lignes tarifaires.

Tableau 3 – Importations des EU en produits du coton (code HS 52 : fibre, fils et tissus), totales et d'ASS

1000 \$	1996/00*	2001/04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Importations américaines du code 52 et droits de douane (DD) : total et venant d'ASS												
Total	2004755	1882883	1745981	1609754	1400134	1219409	861944	1082406	1253390	1137204	1099033	1077007
DD	137482	134097	118087	114375	96855	84469	58649	76960	87562	79663	76912	74407
* taux de DD : %	6,86	7,12	6,76	7,11	6,92	6,93	6,80	7,11	6,99	7,01	7	6,91
Import d'ASS	10240	2739	2760	1817	1384	889	1413	689	503	485	466	479
* en % du total	0,59	0,15	0,17	0,12	0,10	0,08	0,17	0,06	0,004	0,004	0,004	0,004
DD sur ASS	712	233	214	136	105	70	113	60	38	40	19	36
* taux de DD %	6,95	8,51	7,75	7,48	7,59	7,87	8	8,71	7,55	8,25	4,08	7,52
Importations de coton brut (fibre, code 5201) et DD : total et d'ASS												
Total	9238	16480	14152	13328	7706	4559	118	1408	15702	6632	6553	9399
DD	78,4	117,8	109	91	34	42	0	17	23	23	14	25
* taux de DD : %	0,85	0,71	0,77	0,68	0,44	0,92	0	1,21	0,15	0,35	0,21	0,27
Import d'ASS	3346	19,3	26	0	56	0	0	0	0	0	256	0
DD sur ASS	17,8	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
* taux de DD %	0,53	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : USITC (* données non disponibles avant 1996).

Pour le seul coton fibre aussi – du code HS 5201, non cardé ni peigné – les importations américaines venant d'ASS ont été quasi-inexistantes depuis 1996-2000 où elles représentaient

⁸ www.cotton.org/econ/reports/annual-outlook.cfm

⁹ <http://cacp.dacnet.nic.in/ViewReports.aspx?Input=2&PageId=39&KeyId=547>

¹⁰ <https://usitc.gov/publications/332/pub4530.pdf#page=59&nameddest=Bullet1>

¹¹ <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/current/FarmProdEx/FarmProdEx-08-04-2015.pdf>

1/3 des importations, même si ces importations de coton fibre n'ont représenté que 0,46% des importations du code 52.

Les 256 000 \$ d'importations américaines venant d'ASS – identiques à celles venant de l'AGOA depuis 2000 – ont porté en 2013 sur 94 tonnes de coton fibre, les seules importations depuis 2008. S'il n'y a pas de droits à l'importation sur le coton fibre de l'ASS, néanmoins les droits sur les fils et les tissus ne sont pas négligeables, même s'ils sont inférieurs à ceux sur les vêtements.

Le tableau 4 présente les subventions à l'exportation du coton. Il faut souligner que, si la fibre est le produit essentiel du coton (dit encore "coton graine") – représentant environ 33% à 35% du poids mais 80 à 85% de la valeur –, la graine ("graine de coton") qui reste après l'égrenage (séparation de la fibre du coton graine) est un important co-produit représentant 50% du poids (les déchets représentent 5%) et de 15% à 20% de la valeur (en prix producteur), laquelle est partagée entre 4 sous-produits dont deux principaux – huile et tourteau – à côté du linter (duvet résiduel recouvrant la graine) et des coques (hull). En 2009 le tourteau représentait 37% de la valeur de la graine et 45% du poids contre 35,2% de la valeur et 20% du poids pour l'huile, 14,4% pour de la valeur et 8% du poids pour le linter et 13,3% de la valeur et 27% du poids pour les coques¹².

Le plus souvent la valeur de la graine, donc de ses sous-produits, est proche du coût de l'égrenage si bien que les prix nets du coton fibre payés aux producteurs par les usines d'égrenage ne tiennent pas compte de la valeur de ces sous-produits, si ce n'est lorsque leurs coopératives (un peu plus de 40% du coton des EU passe par elles) arrivent à les valoriser à des prix supérieurs au coût de l'égrenage¹³. Une évaluation des produits et coûts de production du coton par l'USDA montre que, en moyenne de 2012 à 2014, les coûts d'égrenage ont représenté 87,5% de la valeur de la graine¹⁴. Autrement dit les subventions à la fibre sont essentiellement perçues par les producteurs sauf lorsque les coûts d'usinage sont supérieurs aux prix de la graine et aux recettes attendues de la vente de l'huile et des tourteaux (plus linter et coques). Pour autant cela n'implique pas que le tourteau et l'huile de coton ne sont pas subventionnés indirectement puisque les prix de la fibre payés aux producteurs seraient supérieurs en l'absence des subventions dont elle bénéficie.

Effectivement le Professeur Daniel Sumner de l'Université de Californie, spécialiste de l'économie du coton, auteur de nombreux rapports sur la poursuite du Brésil à l'OMC contre les subventions des EU au coton depuis 2002, vient d'écrire : *"Le lobby du coton est en train de proposer d'utiliser une interprétation du Farm Bill existant pour introduire un nouveau programme pour subventionner le prix de la graine de coton – un co-produit mineur vendu comme substitut à l'huile de soja et au tourteau de soja riche en protéine pour l'alimentation du bétail. Que la subvention soit liée au prix de la fibre de coton ou au prix de la graine de coton, l'effet sur les prix, les revenus et les décisions de production des agriculteurs est le même. Les contribuables paient la facture, les forces du marché subissent des distorsions et les agriculteurs plantent du coton sur plus de terres que celles demandées par les acheteurs, aux prix que les agriculteurs trouvent "acceptables"™*¹⁵. On est donc en droit de calculer la

¹² <http://southeastfarmpress.com/grains/cotton-gin-trash-now-valuable-product>

¹³ <https://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/Farmers-ATG-Chapter-Five-Cotton-1>

¹⁴ <http://www.cotton.org/econ/cropinfo/costsreturns/usa.cfm?renderforprint=1&78,9>

¹⁵ <http://www.usnews.com/opinion/economic-intelligence/articles/2016-01-28/congress-should-stop-promoting-cotton-subsidies-to-benefit-the-cotton-lobby>

part de la subvention au coton imputable au tourteau et à l'huile de coton, notamment au niveau de leur exportation.

Le calcul du pourcentage de la valeur du coton graine au prix exploitation représentée par la valeur de la graine de coton (après séparation d'avec la fibre) permet de le multiplier par la valeur des subventions internes totales au coton (du tableau 22) pour obtenir la valeur des subventions aux graines de coton. On calcule alors la valeur des tourteaux et de l'huile de coton et le pourcentage qu'ils représentent dans la somme de leurs valeurs, d'où l'on déduit la répartition des subventions à la graine qui leur revient. Le calcul du pourcentage des tourteaux et de l'huile qui sont exportés permet enfin d'en déduire les subventions à l'exportation dont ils ont bénéficié. Leur total a été de 58 M\$ en moyenne de 1995 à 2014, dont 59,7 M\$ en 2014. Cela est un peu supérieur à la réalité dans la mesure où l'on n'a pas tenu compte des valeurs du linter et des coques, qui sont peu importantes, surtout à l'exportation.

Tableau 4 – Subventions à la production et exportation des tourteaux et huile de coton

Millions \$	1995-00	2001-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Valeur prod. coton M\$	5197,4	4356,1	5706,3	5021,6	5658,5	3026,4	3794,1	7360	6997,9	6299,1	5118,4	5066,5
Valeur de la graine M\$	732,5	735	779,5	814,2	1069,8	962,7	666,1	988,7	1413,3	1456,2	1054	1015,6
% valeur graine/coton	14,09	16,87	13,66	16,21	18,91	31,81	17,55	13,43	20,20	23,12	20,59	20,05
Subventions à graine	306,6	608,5	581	653,4	231,7	925	334,1	153,7	338,5	421,9	264,6	336
Prod° tourteaux 1000 t	1395,3	1137,4	1245	1126,3	1144,6	851,3	801,4	1055,1	988,8	1020,6	816,5	816,5
Prod° huile coton "	475,2	389,2	431,2	385	388,4	303,3	280	378,8	342,5	362,9	285,8	290,3
Prod° tourteau en M \$	238,2	184,3	198	186,7	320,2	239,5	195,1	318,5	299,9	373	339,8	265,5
Prod° huile en M \$	261,2	243	280,1	303	629,8	248,1	248,6	455,1	401,8	388,8	382,2	284,8
Valeur huile+tourteau	499,4	427,3	478,1	489,7	950	487,6	443,7	773,6	701,7	761,8	722	550,3
% valeur tourteau	47,70	43,13	41,41	38,13	33,71	49,12	43,97	41,17	42,74	48,96	47,06	48,25
% valeur huile	52,30	56,87	58,59	61,8	66,29	50,88	56,03	58,83	57,26	51,04	52,94	51,75
Subvention au tourteau	146,2	262,5	240,6	249,1	78,1	454,4	146,9	63,3	144,7	206,6	124,5	162,1
Subvention à l'huile	160,4	346,1	340,4	404,3	153,6	470,7	187,2	90,4	193,8	215,3	140	173,9
% tourteaux exporté	7,92	7,73	10,25	8,48	9,43	9,56	9,04	8	9,45	10	9,85	11,67
Subv tourteaux export	11,6	20,3	24,7	21,1	7,4	43,4	13,3	5,1	13,7	20,7	12,3	18,9
% huile exportée	16,61	12,47	7,10	16,24	21,78	28,75	15,23	19,55	34,27	27,58	23,52	23,44
Subv à huile exportée	26,6	43,2	24,2	65,7	33,4	135,3	28,5	17,7	66,4	59,4	32,9	40,8
Subv tourt+huile exp	38,2	63,5	48,9	86,8	40,8	178,7	41,8	22,8	80,1	80,1	45,2	59,7

Source : <http://www.ers.usda.gov/data-products/cotton,-wool,-and-textile-data/cotton-and-wool-yearbook.aspx>;
<http://www.ers.usda.gov/data-products/oil-crops-yearbook.aspx>

Le tableau 5 présente les subventions à l'exportation du coton fibre des EU de 2003 à 2006.

Tableau 5 – Subventions à l'exportation de coton des EU notifiées à l'OMC

	2003	2004	2005	2006
1000 tonnes	2357	2413	3642	1292
Millions \$	203,6	276,5	266,4	9,4

Source : notifications à l'OMC

Ajoutons que l'on devrait comptabiliser aussi les subventions au coton d'origine EU incorporé dans les fils, tissus, vêtements et divers linges de coton exportés par les EU, et ce d'autant plus que les EU n'importent pratiquement pas de coton fibre (855 tonnes seulement en moyenne par an de 2009 à 2014 pour le code 5201). Comme les exportations de tous les produits textiles et vêtements ne sont pas disponibles en tonnes mais le plus souvent seulement en mètres carrés, douzaines ou paires, on a pu évaluer seulement les quantités de vêtements de coton exportés du code 61, car disponibles en tonnes, au tableau 6 et les subventions correspondantes. Elles ont baissé ces dernières années des 2/3 par rapport aux années 1996-2000 mais restent supérieures à 36 M\$. Toutefois les exportations de vêtements de coton du code 61 vers l'ASS ont été très minimes – 125 tonnes en moyenne par an de 1996 à 2015 –, ce qui s'explique bien sûr par des prix supérieurs à ceux exportés par l'Asie ou d'autres PED, et n'ont donc donné eu qu'à des subventions moyennes de 75 000 \$ par an.

Tableau 6 – Les subventions aux vêtements de coton des EU exportés du code SH 61

	1996/00	2001/04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tonnes	211699	187110	91541	87782	83752	82107	78946	85820	75932	75063	78815	77046
Subvent° \$/t	578,8	838,5	817,8	857,4	293	1042,3	717	290,3	494,3	484,1	457	469,5
Subv 1000 \$	122531	156892	74862	75264	24539	85580	56604	24914	37534	36338	36018	36173
Dont vers les pays d'Afrique sub-saharienne (en fait les pays de l'AGOA 2015)												
Tonnes	87,8	87,8	124	126	111	161	245	248	179	156	155	125
Subvent° \$/t	578,8	838,5	817,8	857,4	293	1042,3	717	290,3	494,3	484,1	457	469,5
Subv 1000 \$	50,8	73,6	101,4	108	32,5	167,8	175,7	72	88,5	75,5	70,8	58,7

Source : USITC data base (<https://dataweb.usitc.gov/>)

Il est vraisemblable que, si l'on disposait des poids pour toutes les exportations des codes 52 (hors coton fibre du code 5201), 60, 62 et 6309, les subventions seraient de l'ordre de 100 M\$. Car les exportations de la filière textile-vêtements – en se limitant aux codes 52, 60, 61, 62 et 6309 – restent tout-à-fait considérables puisqu'elles ont été en moyenne de 12,548 Md\$ de 1996 à 2014, dont de 3,907 Md\$ pour celles de coton fibre (code 2501) et de 8,641 Md\$ pour les exportations de coton transformé des codes 52-5201, 60, 61, 62 et 6309.

Précisément le code 6309 porte sur la friperie (vêtements usagés) dont les EU ont exporté en 2014 773 818 tonnes pour 708,7 M\$ (531,5 M€) à un prix FAB de 915 \$/t (686,9 €/t), dont 102 678 t pour 125,4 M\$ (94,1 M€) aux pays de l'AGOA (peu différents de l'ASS) à un prix FAB de 1221 \$/t (916,6 €/t), dont 36 802 t à la CEDEAO pour 52,6 M\$ (39,5 M€) à un prix FAB de 1430 \$/t (1073,3 €/t).

II – Subventions internes de l'UE au coton et taux de dumping de ses exportations

La Grèce et l'Espagne sont les seuls membres de l'UE à cultiver du coton – avec une production de 291 665 tonnes (t) en Grèce sur 278 000 ha en 2014-15 et de 90 712 t en Espagne sur 75 000 ha -, l'Italie ayant cessé de produire depuis 1991 et le Portugal depuis 1996 tandis que la Bulgarie maintient une infime production sur 400 ha, que nous ne prendrons pas en compte.

Le tableau 4 montre que le niveau de production de l'UE est resté pratiquement stable de 1995 à 2006 mais a chuté de 2008 à 2010, en grande partie suite au découplage de 2/3 des subventions, mais la production a augmenté de 2012 à 2014 grâce à de meilleurs prix mondiaux. Ce qui est frappant est que l'UE est restée un exportateur important et est devenue exportatrice nette depuis 2005, les exportations dépassant même la production en 2012 et 2013 (suite à une variation des stocks). En fait les exportations de l'UE ont toujours dépassé celles du Burkina Faso, premier exportateur du C4 et les 367 600 t exportées en 2014 lui ont été supérieures de 45% (255 150 t), et ont représenté 58,5% des 628 000 t exportées par le C4. Néanmoins les exportations de l'UE ne sont rien par rapport à celles des EU (2,551 Mt) et aux exportations mondiales (8,023 Mt).

Tableau 4 – Production et échanges de l'UE en coton fibre de 1995 à 2014

1000 t, 1000 €	1995/00	2001/04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Production 1000 t	519,2	432,4	562,5	399,4	394,2	279,6	239,3	251,7	362	334,3	360,4	368,8
Importations "	1271,9	872,5	339,2	230	150,3	164,4	174,7	132,4	150,3	143	196,9	194,4
Exportations "	360,2	351,9	457,2	357,7	367,4	231,8	240,4	239,3	338,2	335,9	362,9	367,6
Solde "	-911,7	-520,6	118	127,7	217,1	67,4	65,7	106,9	187,9	192,9	166	173,2
Export/production : %	69,4	81,4	81,3	89,6	93,2	82,9	100,5	95,1	93,4	100,5	100,7	99,7
Exportations : 1000 €	214,7	231,3	252,1	309,8	163,1	225	284,7	393,3	290	483,4	410,3	371,8
Prix FAB : €/t	596,1	657,3	551,4	866,1	443,9	970,7	1184,3	1643,5	857,5	1439,1	1130,6	1011,4

Source : <http://apps.fas.usda.gov/psdonline/psdQuery.aspx>; Eurostat

Ce qui est clair c'est que l'UE n'aurait jamais cultivé de coton sans l'énorme niveau de soutien dont elle a bénéficié, d'abord par des droits de douane élevés en Grèce et en Espagne avant leur adhésion à l'UE, puis par des niveaux énormes de subventions internes depuis leur

adhésion car, en dépit de l'adhésion de ces deux pays, l'UE n'a pas changé sa précédente politique cotonnière basée sur des importations en franchise de droits.

De 1995 à 2006, la subvention a été basée sur une aide à la production à la tonne de coton non égrené pour une quantité maximale garantie de 1,031 Mt (782 000 t pour la Grèce et 249 000 t pour l'Espagne) qui, si dépassée, était réduite dans le pays responsable. L'aide a été versée aux transformateurs pour qu'ils paient un prix minimum aux producteurs, prix fixé au moins une fois par mois par la Commission européenne, sur la base de la différence entre un "prix d'orientation" et le prix mondial. Depuis 1995, le prix d'orientation a été fixé à 1 063 €/t et le prix minimum à 1 009,9 €/t¹⁶.

Comme le "prix d'orientation" était un prix administré apportant un soutien des prix, on peut se demander pourquoi l'UE n'a pas notifié ses subventions au coton conformément à la méthodologie du paragraphe 8 de l'annexe 3 de l'Accord sur l'agriculture (AsA) : *"Soutien des prix du marché : le soutien des prix du marché sera calculé d'après l'écart entre un prix de référence extérieur fixe et le prix administré appliqué multiplié par la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré appliqué"*. En fait cela n'était pas possible parce que le prix de référence externe n'était pas fixe mais était décidé par le Conseil de l'UE chaque année et le prix administré était établi par la Commission européenne, les deux prix s'appliquant aux graines de coton et non à la fibre de coton.

En fait les notifications dans la liste des engagements de 1994 comme à partir de 1995/96 ont été faites au titre des "mesures équivalentes de soutien" définies ainsi par l'AsA : *"L'expression "mesure équivalente du soutien" s'entend du niveau de soutien annuel, exprimé en termes monétaires, accordé aux producteurs d'un produit agricole initial par l'application d'une ou plusieurs mesures, dont le calcul conformément à la méthode de la MGS est irréalisable"*, et le paragraphe 2 de l'Annexe 4 ajoute : *"Les mesures équivalentes du soutien des prix du marché seront faites en utilisant le prix administré appliqué et la quantité produite remplissant les conditions requises pour bénéficier de ce prix ou, dans les cas où cela ne sera pas réalisable, sur la base des dépenses budgétaires utilisées pour maintenir le prix à la production"*.

Le soutien au coton inclus dans la liste d'engagements notifiée par l'UE à l'OMC en 1994 est présenté au tableau 5 (c'est le tableau 9 dans la liste notifiée à l'OMC). La différence entre le prix administré appliqué moyen de 993,7 €/t et le prix extérieur moyen de 332,1 €/t donne 611,6 €/t qui, multipliés par 1,00065 Mt, donne bien des dépenses budgétaires de 655,7 M€ (mais le tableau aurait pu être présenté plus clairement avec une colonne sur l'écart de prix et la colonne du prix extérieur aurait dû être placée avant celle des dépenses budgétaires).

Tableau 5 – Notification de l'UE dans sa liste d'engagements sur le coton à l'OMC en 1994

Type de mesure	Années	Prix administré appliqué	Production éligible	Soutien du prix du marché dépenses budgétaires	Commentaires
Prix d'orientation		Ecu/t	1000 t	Millions d'écus	Production x écart de prix
	1986	1080,9	952,3	713,1	Prix extérieur
	1987	1026,5	877,7	609,5	moyen 1986-88
	1988	873,7	1889,6	644,3	
	Moyenne	993,7	1006,5	655,7	332,1 ecus/t

Source : Schedule of commitments List IV

Les tableaux 6 et 7 présentent les subventions de l'UE à la fibre de coton de 1995 à 2014, le tableau 7 étant relatif aux subventions annuelles de 1995 à 2004 qui sont regroupées dans le tableau 6 pour 1995-00 et de 2001 à 2004. Une première remarque est que le montant notifié à

¹⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2014/cotton/fulltext_fr.pdf

l'OMC est systématiquement inférieur au résultat enregistré dans le budget de l'UE (le FEOGA, Fonds européen de garantie agricole et d'orientation) et des subventions mineures sont également enregistrées dans le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural).

Le régime du coton a radicalement changé en 2006 lorsque l'UE a décidé que 65% des subventions précédentes de la "boîte orange" (autrement dit du soutien couplé notifié dans la MGS du coton) de 2000 à 2002 serait transféré à la "boîte verte" du soutien soi-disant découplé du RPU (régime de paiement unique) – pour lequel il n'est pas nécessaire de produire pour le percevoir – et 35% serait notifiée en "boîte bleue" des subventions partiellement découplées de façon à maintenir une production de coton (car il faut produire du coton pour toucher l'aide). Le montant de l'aide découplée par hectare a été fixé à 966€ pour la Grèce et multiplié par la superficie moyenne des années 2000 à 2002 (391 667 ha) de 2000-02, ce qui donne un transfert de 378,4 M€ aux RPU des producteurs grecs de coton. Pour l'Espagne, le RPU découplé de 1 509€ par hectare multiplié par les 89 667 ha de 2000-02 a transféré 135,3 M€ aux producteurs espagnols. Le RPU total issu du coton a donc été de 527 M€ pour les 481 334 ha cultivés en 2000-02. Mais le RPU reste fixe quelle que soit la variation de la production annuelle de coton. Quant aux 35% des subventions antérieures notifiées dans la boîte bleue, leur valeur change un peu chaque année car elles dépendent de la superficie réellement cultivée. S'y ajoutent des aides de la boîte orange à la restructuration des usines d'égrenage et à la production intégrée de 10 M€/an de 2009 à 2013, puis à 6,1 M€ à partir de 2014, ainsi que des aides FEADER de 22 M€ depuis 2012¹⁷ qui sont toujours notifiées en boîte verte.

Tableau 6 – Subventions de l'UE28 à ses exportations de coton fibre de 1995 à 2014

1000 t, millions d'€	1995/00	2001/04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Notifications à l'OMC par année de commercialisation												
Boîte orange (MGS)	747,2	703,8	739,5									
Boîte bleue				254,5	247,5	216,9	221,7	247,3	245,8	242,3		
Boîte verte (RPU)	Contrairement aux EU l'UE ne publie pas le montant du RPU par produit qui est donc une boîte noire											
Subventions effectives publiées par année de commercialisation (inscrites à l'année T+1 du FEOGA)												
FEOGA (boîte orange)	798,7	866	739,5									
Boîte verte (RPU)				527	527	527	527	527	527	527	527	527
Boîte bleue				254,5	247,5	216,9	221,7	247,3	245,8	242,3	242,3	231,8
FEDER*							10	32,1	32,1	32,1	32,1	28,1
Total	798,7	866	739,5	781,5	774,5	743,9	758,7	806,4	804,9	801,4	801,4	786,9
Subventions internes aux exportations de coton fibre et taux de dumping												
Subventions : €/t	1538,3	2002,8	1314,7	1956,7	1964,7	2660,6	3170,5	3203,8	2223,5	2397,2	2223,6	2133,7
Subvent/exports : M€	554,1	704,8	601,1	699,9	721,8	616,7	762,2	766,7	752	805,2	807	784,4
Valeur des exports : M€	214,7	231,3	252,1	309,8	163,1	225	284,7	393,4	290	483,4	410,3	371,8
Taux de dumping : %	258,1	304,7	238,4	225,9	442,6	274,1	267,7	194,9	259,3	166,6	196,7	211

Source : FEOGA et notifications à l'OMC; * aides à la restructuration des usines d'égrenage et production intégrée de 10M€/an de 2009 à 2013, puis 6,1 M€ à partir de 2014, et aides FEADER de 22 M€ depuis 2012¹⁸

Le tableau 7 présente le détail des subventions au coton de 1995 à 2004. On constate que les dépenses réelles du budget agricole de l'UE (FEOGA) ont été supérieures de 93,9 M€ en moyenne aux notifications faites à l'OMC de 1995 à 2004, et les chiffres donnés par le rapport de 2003 de la Cour des comptes européenne, portant sur les années 1995 à 2000 ont eux-mêmes été supérieurs en moyenne de 68,7 M€ par an aux montants notifiés à l'OMC, et étaient pratiquement identiques à ceux du FEOGA.

¹⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/cotton2014_fr.htm

¹⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/cotton2014_fr.htm

Tableau 7 – Détails des subventions au coton fibre de l'UE de 1995 à 2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Production	510,8	441,4	515,5	521,2	603,1	567,5	591	494,9	447,5	507
MGS notifiée	800,4	772,7	809,4	715,2	623,2	795	575,1	731,3	769,4	725,4
Cour des comptes UE	794,7	770	895,9	853,9	735,1	804				
FEOGA	740	800	761	903	854,7	733,4	804	872,6	835,3	952
* dont à l'égrenage	35,9	40,6	43,4	48,3	45	47	44,1	38,8	42	

Source : FEOGA et notifications à l'OMC

Bien sûr, l'UE affirme que son coton n'est pas subventionné puisqu'il est notifié en partie en boîte verte et en partie en boîte bleue. Et elle affirme avec encore plus de force que ses exportations ne sont pas subventionnées car elle refuse que les subventions internes aux produits exportés soient considérées comme des subventions à l'exportation, malgré que l'Organe d'appel de l'OMC ait jugé quatre fois en ce sens. En fait et en droit le RPU, auquel ont été transférés 65% des subventions précédentes au coton de la boîte orange, est couplé car il coexiste avec les aides des boîtes bleue et orange pour les mêmes produits, et ceci ne vaut pas seulement pour le coton. En effet, selon l'article 6.5 de l'AsA, les aides de la boîte bleue sont accordées *"au titre de programmes de limitation de la production"* tandis que le RPU permet de produire n'importe quel produit – sinon les agriculteurs ne bénéficieraient pas d'une totale flexibilité de production –, y compris les produits dont la production est interdite ou plafonnée, ce qui est le cas de la production de graines de coton. Le paragraphe 28 du préambule du règlement du Conseil (CE) N° 1782/2003 du 29 Septembre 2003 qui a créé le RPU déclarant que *"Afin de laisser les agriculteurs libres de choisir ce qu'ils produisent sur leur territoire, y compris les produits qui sont encore soumis au soutien couplé"* est totalement contradictoire avec le fait que la production de coton est plafonnée à 298 000 ha (article 58 du règlement UE N° 1307/2013 du 17 Décembre 2013 : si le plafond est dépassé la subvention est réduite d'autant¹⁹). Les bénéficiaires du RPU ne peuvent donc pas produire plus de coton (et ceux qui n'en produisaient pas ne peuvent pas commencer à en produire) et l'absence de totale flexibilité de production (interdiction de produire des fruits et légumes et du riz sauvage) fut la raison pour laquelle les FDP (aides directes fixes) des EU ont été reconnus le 3 mars 2005 par l'Organe d'appel de l'OMC comme n'étant pas dans la boîte verte.

Certaines réductions des aides directes découplées et couplées supérieures à 5 000 € par exploitation sont intervenues à travers la "modulation" au taux de 7% en 2010 à 10% en 2013, ces prélèvements étant transférés au fonds de développement rural de chaque Etat membre. Cependant, comme la plupart des producteurs de coton ont de petites exploitations, notamment en Grèce, la modulation ne les a guère concernés. En outre, on n'ajoutera pas les subventions à l'irrigation utilisée par la quasi-totalité des producteurs de coton de l'UE compte tenu du faible niveau des taxes d'irrigation, d'abord parce qu'il est difficile de trouver des données appropriées²⁰ et ensuite parce que les subventions totales au coton sont déjà si élevées qu'il n'est pas nécessaire d'en rajouter pour souligner l'énorme dumping des exportations de coton de l'UE. Par ailleurs il est sûr que des subventions à l'irrigation se retrouvent dans plusieurs programmes de développement rural de ces deux pays.

On pourrait penser que l'UE subventionne fortement le coton incorporé dans ses exportations de fils, tissus, vêtements et linges de coton des codes 52 (moins 5201 correspondant au coton fibre brut non cardé ni peigné), 60, 61 et 62, qui ont été en moyenne annuelle de 347 374 tonnes de 2000 à 2014 en ne retenant que les produits exclusivement en coton, ce qui aurait impliqué une subvention colossale de 760 M€ en moyenne par an.

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&from=EN>

²⁰ Voir *"Measuring Irrigation Subsidies in Spain: An application of the GSI Method for quantifying subsidies"* qui estime à 1 milliard d'€ environ les subventions à l'irrigation en Espagne avec un taux de subvention d'environ 50%, http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/irrig_Spain.pdf

Tableau 8 – Tonnage et subventions potentielles au coton inclus dans les exportations textiles de l'UE

Code	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
52	236106	249492	263190	256989	274763	252216	231332	224039	201361	162399	179624	166003	151425	140906	129810
60	4255	4349	6166	6563	5716	5026	4266	5238	5404	5432	6417	5921	4700	3663	5308
61	51463	51900	46720	55477	88118	87706	62438	65693	70172	57710	64336	73329	72367	75627	77511
62	39867	46434	48675	53379	103372	110848	57745	62474	64750	56045	64305	69175	74268	78830	81799
Total	331691	352175	364751	372408	471969	455796	355781	357444	341687	281586	314682	314428	302760	299026	294428
Sub/t	1292,3	1360,4	1763,2	1866,6	1877,7	1314,7	1956,7	1964,7	2660,6	3170,5	3203,8	2223,5	2397,2	2223,6	2133,7
Sub tot	428,6	479,1	643,1	695,1	886,2	599,2	696,2	702,3	909,1	892,8	1008,2	699,1	725,8	664,9	628,2

Mais cela est impossible car le solde de la production de coton de l'UE, après déduction des exportations, a été très faible (tableau 4) – 5 367 tonnes seulement en moyenne de 2009 à 2014 – si bien que le coton inclus dans les exportations de textiles et vêtements de coton a été essentiellement importé soit comme fibre soit comme filés ou tissus et donc n'a pas été subventionné par l'UE. De fait, outre ses importations de fibres, l'UE a importé en moyenne 197 352 t de fils ou tissus de 2000 à 2014 qui ont dû constituer la base de ses exportations de tissus et vêtements après transformation. Et l'essentiel de la consommation intérieure des vêtements et linges de coton de l'UE a été assuré par des importations croissantes.

Dans une précédente version de ce document, on avait estimé les subventions de l'UE par tonne de coton fibre liées aux exportations de produits textiles en coton vers l'Afrique de l'Ouest comme le montre le tableau 9, et l'on avait écrit : *"Les 10 416 tonnes de coton fibre incorporé dans les produits transformés du coton exportés en Afrique de l'Ouest en 2014 ont reçu 22,225 M€ de subventions, correspondant à 50,7% des 43,874 M€ de coton fibre exporté d'Afrique de l'Ouest dans l'UE"*. Compte tenu du constat précédent on ne peut assurer que les exportations de fils, tissus, vêtements et linges de coton de l'UE vers l'Afrique de l'Ouest provenaient du coton de l'UE et qu'elles ont été subventionnées.

Tableau 9 – Exportations de produits du coton de l'UE en Afrique de l'Ouest en 2014

	Coton fibre				Fils et tissus			Vêtements, linge			Total
	Fibre	Cardé-peigné	déchets	Total	Produit	% coton	Total coton	Produit	% coton	coton	fibre
Echanges en tonnes											
Exportations	8,4	6,1	74,9	89,4	11710	80%	9368	1279	75%	958,9	10416
Importations	30678	126	1617	32420	3110		2488	189		142	35050
Solde	-30670	-120	-1542	-32331	8600		6880	1090		6884	-24634
Echanges en 1000 €											
Exportations	27,7	108,5	47,8	184	357705	80%	286164	19374	75%	14531	300879
Importations	43874	215	1045	45135	6160		4928	3526		2645	52708
Solde	-43846	-106	-997	-44949	351545		281236	15848		11886	248173

Source : Eurostat

Brève conclusion : le tableau 10 montre que, alors que la part de l'UE dans la production totale de coton fibre EU+UE a été en moyenne de 12,5% de 1995 à 2014, sa part dans les exportations combinées EU+UE a été de 40,4%, soit 3,2 fois plus, et en 1995-00 et 2014 la part de l'UE (50,4% et 50,6%) a même dépassé celle des EU !

Tableau 10 – Production et exportations de coton fibre des EU et de l'UE et part de l'UE

\$ million	1995-00	2001-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Exportations de coton des EU et de l'UE, en 1000 t, et part de l'UE												
Exportat° des EU	1447	2785	3853	2825	2972	2891	2624	3134	2554	2840	2296	2452
Exportat° de l'UE	360,2	351,9	457,2	357,7	367,4	231,8	240,4	239,3	338,2	335,9	362,9	367,6
Exportat° EU+UE	1905,3	2039,9	3880	3892,1	3648,9	3248,8	2853,7	3297,2	3156,6	3118,6	3206,9	2558,3
UE/(EU+UE) : %	19,3	11,2	10,6	11,2	10	7,4	8,4	7,1	11,7	10,6	13,6	13
Subventions des EU et de l'UE à leurs exportations de coton, et part de l'UE												
Subventions des EU	894,3	1415,4	2799,2	3030,3	961,5	3144,6	1873,7	887,8	1393,1	1347	1299,9	1028,5
Subventions de l'UE	907	917,2	919,1	980,9	1060,3	1087,6	1054	1068	1119,2	1030,1	1063,9	1051,5
Subvent° EU+UE	1801,3	2332,6	3718,3	4011,2	2021,8	4232,2	2927,7	1955,8	2512,2	2377,1	2363,8	2080
UE/(EU+UE) : %	50,4	39,3	24,7	24,5	52,4	25,7	36	54,6	44,5	43,3	45	50,6

En dénonçant le dumping du coton de l'UE il ne s'agit pas d'oublier que la grande majorité des producteurs de coton de Grèce et d'Espagne sont de petits producteurs auxquels le coton apporte de nombreux emplois et de bons revenus mais c'est aussi un excellent exemple de

l'absurdité d'une politique agricole essentiellement bâtie sur le dumping puisque l'UE transforme de moins en moins de coton et est exportatrice nette croissante depuis 2005.

III – Production et exportations de coton fibre de l'Afrique subsaharienne et de l'Ouest

Le tableau 11 présente l'évolution de la production et des exportations de coton fibre de l'Afrique subsaharienne (ASS) et de quelques pays d'Afrique de l'Ouest, parmi lesquels ceux du C4 – Burkina Faso, Mali, Bénin, Tchad – de 1995 à 2014. Une première remarque est que, si la production a augmenté significativement de 2011 à 2014, elle est restée cependant inférieure à celle des années 2001-04. Et, si les exportations ont augmenté corrélativement, elles sont toujours inférieures à celles de la même période et de 2005.

Tableau 11 – Production et exportations de coton de l'ASS et de quelques pays d'Afrique de l'Ouest

1000 t	1995-00	2001-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Production de coton fibre												
Afrique subsaharienne	1371	1565,4	1607,6	1325	1059,8	1085,2	973,7	996,8	1404,3	1451,1	1445,6	1606
Burkina Faso	110,2	205,3	310	294,8	153,1	192,8	157,6	146,3	180,3	275,6	283,5	100,9
Mali	189,7	235,4	95	85,1	78,2	90,9	86,9	90,3	89,1	82,1	93,2	98,2
Bénin	151,4	159,6	83,2	107,7	113,4	91,9	79,4	68	79,4	124,7	130,4	164,4
Tchad	80,1	69,5	76	45,4	43,1	31,8	14,7	22,7	34	36,3	35,8	61,2
C4	531,4	669,8	696,7	627,6	411,6	395,8	351,5	344,7	488,8	633,7	642,5	569,3
Exportations de coton fibre												
Afrique subsaharienne	1046,1	1210,5	1503,5	1223,4	935,8	804,7	890,2	784,3	950,1	1325,2	1210,2	1214,3
Burkina Faso	103,8	187,1	317,5	306,2	175,8	181,4	175,8	153,1	147,4	272,2	283,5	255,2
Mali	180,5	221,1	232,5	192,8	113,4	73,7	99,8	102,1	141,8	204,1	181,4	170,1
Bénin	143,6	146	141,8	107,7	113,4	85,1	90,7	68	62,4	90,7	119,1	153,1
Tchad	75,8	63,8	73,7	48,8	45,4	26,1	17	20,4	24,9	35,2	34	49,9
C4	503,7	618	765,5	655,5	447,9	366,3	383,3	343,6	376,5	602,2	618	628,2
Exportations de coton fibre de quelques autres pays d'Afrique de l'Ouest												
Côte d'Ivoire	116,1	102,1	119,1	87,3	62,4	39,7	73,7	56,7	96,4	130,4	164,4	192,8
Cameroon	74,1	92,1	95,3	79,4	47,6	45,4	44,2	51	56,7	90,7	102,1	102,1
Togo	54,2	63,5	43,1	22,7	22,7	17	13,6	11,3	24,9	43,1	31,8	39,7
Sénégal	5,9	12,8	14,7	18,1	17	17	9,1	5,7	6,8	13,6	11,3	11,3
Nigéria	14	20,7	28,4	28,4	34	28,4	51	51	22,7	22,7	11,3	11,3
Guinée	7,5	10	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,2	3,9	4,1	4,1	3,2

Source : <http://apps.fas.usda.gov/psdonline/psdQuery.aspx>

Nous n'avons pas le temps d'estimer les exportations en valeur correspondantes et leur lien avec l'évolution des subventions à l'exportation des EU et de l'UE. Mais il est clair que les pays d'ASS et de l'Ouest, particulièrement du C4, doivent adopter une attitude offensive sur le dossier coton vis-à-vis des EU et de l'UE qui ont refusé à Nairobi de poursuivre les négociations du Doha Round, et en particulier de revenir sur la question cruciale des subventions agricoles internes. A fortiori vis-à-vis de l'UE qui veut leur imposer la signature et la mise en oeuvre des APE (Accords de partenariat économique) où cette question des subventions internes n'est pas traitée, l'UE ayant toujours (comme les EU) déclaré que ce thème ne peut être négocié qu'à l'OMC.

A côté de ce dumping massif des exportations de coton fibre et de produits transformés du coton de l'UE, l'aide de l'UE à l'ASS à travers "le Programme d'appui à la consolidation du Cadre d'action du partenariat UE-Afrique sur le coton", doté d'un budget de 11 M€ pour 4 ans, apparaît bien dérisoire²¹ !

Il est intéressant aussi de comparer au tableau 12 la valeur des exportations de coton fibre (code 5201 du Système Harmonisé, SH) de l'Afrique sub-saharienne (ASS) et de la CEDEAO avec leurs exportations et importations plus larges du code SH 52 (fibre, fils et tissus de coton), du code 5309 (friperie ou vêtements d'occasion), du code SH 60 (étouffes de bonneterie), du code SH 61 (vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie), et du code SH 62 (vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie), même si tous ces

²¹ <http://news.aouaga.com/h/17652.html>

textiles transformés ne le sont pas avec du coton. On voit que seule la CEDEAO a un solde positif (127,4%) des échanges de ces produits, compte tenu de ses fortes exportations de coton fibre, contre seulement 27,6% pour l'ASS et 22,3% pour les pays ACP. Inversement, hors exportations de coton fibre, les exportations de la CEDEAO sont très faibles, à 147 M€, dont 111 M€ pour celles de fils et tissus de coton, et 36 M€ seulement pour celles des codes 60, 61, 62 et 6309, dont 21,5 M€ de friperie et 14,7 M€ seulement pour les tissus et vêtements neufs. Par contre l'EAC (Communauté économique d'Afrique de l'Est) est un exportateur non négligeable de fils, tissus et vêtements des codes 52 (hors coton fibre du code 5201), 60, 61, 62 et 6309, pour 373 M€ en 2014.

En outre le solde négatif des échanges de la filière textile-habillement serait bien plus lourd pour l'ASS si l'on tenait compte des échanges des fils et tissus des autres fibres textiles naturelles et synthétiques des codes SH 53 à 59.

Tableau 12 – Echanges africains en coton fibre, fils, tissus et vêtements en 2014

Millions d'€	Coton code 52			Coton code 5201			Importations (M) de vêtements					Total M	Export°	X 5201/
	Exports	Imports	Balance	Exports	Imports	Balance	6309	60	61	62	Total	avec 52	- 5201	Total M
ECOWAS	1435	418	1017	1324	3	1321	251	12	156	202	621	1039	147	127,4%
Africa	2434	2710	-276	1759	304	1455	948	966	2304	3388	7606	10316	10191	17,1%
Maghreb	60	1012	-952	1	80	-79	93	470	521	800	1884	2896	4698	0,03%
Egypt	403	511	-108	65	132	-67	4	92	49	613	758	1269	1330	5,1%
SSA	1971	1187	784	1693	92	1601	851	404	1724	1975	4954	6141	4163	27,6%
ACPs	2279	1901	378	1692	93	1599	906	519	1955	2290	5670	7571	5876	22,3%
AGOA	1656	1115	541	1373	91	1282	815	396	1626	1823	4660	5775	3854	23,8%
EAC	69	108	-39	33	1	32	237	91	199	282	809	917	390	3,6%

Source : http://www.trademap.org/Country_SelProduct_TS.aspx

Précisément on doit souligner l'importance des importations de friperie (code SH 6309) de la CEDEAO, de 241 M€ en 2014, qui a représenté 24,2% de toutes ses importations (des codes 52, 60, 61, 62 et 6309) – un pourcentage très supérieur aux 13,9 % de l'ASS – et 19% de ses exportations de coton fibre de 1,324 Md€. L'UE elle-même a exporté 1,120 Mt de friperie pour 1,155 Md€ en 2014 à un prix FAB de 946 €/t, dont 518 024 t en ASS pour 557,4 M€ à un prix FAB de 1076 €/t, dont 262 870 t vers la CEDEAO pour 277 M€ à un prix FAB de 1055 €/t. Si l'on connaissait la part du coton fibre d'origine européenne dans ces exportations de friperie le dumping du coton de l'UE serait nettement supérieur.

Le droit de douane (DD) de la CEDEAO sur les vêtements, y compris de friperie, est de 20%, et l'APE exclurait la plupart des lignes tarifaires de la libéralisation, y compris pour la friperie, mais sans augmenter le DD à 35%, ce qui n'implique pas qu'il faille signer l'APE ! En Afrique de l'Est (EAC) le DD est de 25% sur tous les vêtements neufs et les importations de friperie ont été interdites officiellement depuis juin 2010²² mais ont en fait continué (pour 237 M€ en 2014), mais à un DD de 35%. Au moins dans l'APE l'EAC taxerait la friperie à 45%.

Quand on sait que l'industrie textile a été à la base du développement de tous les PED qui se sont développés et qu'elle crée énormément d'emplois, on voit l'urgence pour la CEDEAO de reprendre en mains l'avenir de la filière coton qui doit reposer sur sa transformation régionale en vêtements afin d'en arrêter les importations et de réduire les exportations de coton fibre.

²² <http://www.kra.go.ke/customs/pdf/EAC-GAZETTE-29th-June-2010.pdf>